

## Orzecznictwo Sądu Najwyższego w sprawach dotyczących stosunków rolnych<sup>22</sup>

### Wspólnoty gruntowe

**Kurator ustanowiony przez sąd dla spółki, utworzonej do sprawowania zarządu nad wspólnotą działającą na podstawie ustawy z 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych (Dz. U. Nr 28, poz. 169 ze zm.), powinien niezwłocznie zwołać zebranie jej członków w celu powołania zarządu spółki.**

Uchwała SN z 7 marca 2008 r., III CZP 8/08,  
OSN 2009, nr 4, poz. 5

Komentowana uchwała została sformułowana generalnie, ale jej pełną wymowę dostrzeże się dopiero w zestawieniu ze stanem faktycznym, w związku z którym została podjęta. Otóż członkowie zarządu i komisji rewizyjnej spółki do gospodarowania wspólnotą gruntową, powołanej na podstawie ustawy z 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych (Dz. U. Nr 28, poz. 169 z późn. zm., powoływanej dalej jako: u.z.w.g.). W związku z tym wystąpiono do sądu o ustanowienie kuratora na podstawie art. 42 k.c.

Zgodnie z § 2 tego artykułu, kurator powinien postarać się niezwłocznie o powołanie organów osoby prawnej, a w razie potrzeby – o jej likwidację. Jednakże pojawił się problem polegający na tym, że nie można było – jak podnoszono – zwołać członków spółki z powodu braku decyzji starosty ustalającej, kto ma taki status. Starosta nie wydał bowiem ani decyzji ustalającej nieruchomości stanowiące wspólnotę gruntową (art. 8 ust. 1 u.z.w.g.), ani decyzji zawierającej wykaz uprawnionych do udziału we wspólnocie gruntowej oraz wykaz obszaru gospodarstwa przez nich posiadanych i wielkość udziałów we wspólnocie (art. 8 ust. 2 u.z.w.g.). Przyczyną braku takich decyzji był toczący się przed sądem spór o to, czy oznaczona nieruchomość przysługuje wspólnocie, czy też określonej gminie. Nasunęła się wówczas wątpliwość, czy w takiej sytuacji kurator może zwołać zebranie jej członków w celu powołania zarządu.

Sąd Najwyższy nie tylko opowiedział się za taką możliwością, ale nawet stanął na stanowisku, że kurator ma obowiązek zwołania zarządu członków wspólnoty gruntowej w celu powołania jej zarządu. Zdaniem SN, za takim rozstrzygnięciem przemawiają następujące argumenty.

Po pierwsze – przeszkodą dla ustanowienia kuratora, który będzie upoważniony do zwołania członków wspólnoty w celu powołania organów spółki utworzonej do gospodarowania wspólnotą, nie jest art. 25 ust. 2 u.z.w.g. Przepis ten stanowi, że

<sup>22</sup> Komentarz obejmuje orzeczenia opublikowane w 2009 r.

jeżeli osoby wybrane lub wyznaczone do organów spółki odmówią uczestniczenia w tych organach lub jeżeli działalność tych organów nie będzie osiągała celu, w którym spółka została utworzona, a w szczególności w razie nienależytego zagospodarowania gruntów wchodzących w skład wspólnoty, właściwy wójt (burmistrz, prezydent miasta) może powołać organy spółki spośród osób niebędących członkami spółki.

Po drugie, skoro spółka jest osobą prawną, a burmistrz nie skorzystał z uprawnienia przewidzianego art. 25 ust. 2 u.z.w.g., a wręcz przeciwnie – zwrócił się do sądu o ustanowienie kuratora, to nie można było zainteresowanym członkom spółki odmówić ochrony prawnej. Ponadto SN zauważył, że skoro wspólnota gruntowa istniała, miała swoje organy i funkcjonowała, to musiał istnieć wykaz osób, które tworzą wspólnotę gruntową i właśnie ten ostatni wykaz winien stanowić dla kuratora podstawę ustalenia listy uprawnionych do udziału w ogólnym zebraniu członków spółki powołanej do zarządu wspólnotą gruntową.

Po trzecie, Sąd Najwyższy podzielił zapatrywanie, że spór o to, czy dana nieruchomości przysługuje wspólnocie gruntowej, czy też gminie, należy do drogi sądowej, a nie administracyjnej, a to oznacza, że do czasu rozstrzygnięcia tego sporu starosta nie będzie mógł wydać decyzji, o których mowa w art. 8 ust. 1 i 2 u.z.w.g. W konsekwencji SN uznał, że organy spółki winny być powołane m.in. po to, żeby spółka mogła być reprezentowana w postępowaniu sądowym o ustalenie, czy oznaczona nieruchomość stanowi własność wspólnoty, czy gminy.

Po czwarte, Sąd Najwyższy zwrócił uwagę, że decyzje, o których mowa w art. 8 ust. 1 i 2 u.z.w.g., mają charakter deklaratoryjny, ponieważ ustalają one stan rzeczy z chwili wejścia w życie u.z.w.g. Dlatego też – zdaniem SN – nie ma podstaw do uzależniania zwołania zebrania członków wspólnoty od wydania decyzji, o których mowa w art. 8 ust. 1 i 2 u.z.g.w.

W uzupełnieniu przytoczonej powyżej argumentacji należy zauważyć, że spółka, powołana w celu gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi wspólnotę gruntową nie może zostać zlikwidowana dopóty, dopóki istnieje wspólnota gruntowa. Wymóg powołania takiej spółki wynika z u.z.g.w. (art. 14 i 25). Jest ona – w myśl art. 23 u.z.w.g. – nadzorowana przez właściwego wójta (burmistrza lub prezydenta miasta), stąd spółkę taką określa się mianem spółki administracyjnej. Oznacza to, że wspólnota gruntowa nie może być zarządzana w inny sposób lub przez inny podmiot.

Należy zatem przyjąć, że wyżej powołany art. 42 k.c., w zderzeniu z postanowieniami u.z.g.w., ulega modyfikacji w ten sposób, iż kurator powołany z powodu braku organów spółki utworzonej w celu gospodarowania wspólnotą nie może podejmować działań w celu likwidacji takiej spółki. W konsekwencji oznacza to, że kurator ustanowiony dla takiej spółki winien działać aż do chwili powołania organów spółki. Niemniej za kontrowersyjny należy uznać pogląd SN, że kurator może zwołać zebranie członków spółki w celu powołania organów. W myśl bowiem art. 25 ust. 2 u.z.w.g. jeżeli osoby wybrane lub wyznaczone do organów spółki odmówią uczestniczenia

w tych organach lub jeżeli działalność tych organów nie będzie osiągała celu, w którym spółka została utworzona, a w szczególności w razie nienależytego zagospodarowania gruntów wchodzących w skład wspólnoty, właściwy wójt (burmistrz, prezydent miasta) może powołać organy spółki spośród osób niebędących członkami spółki.

Wprawdzie przytoczony przepis nie jest jasno zredagowany, ale – w moim przekonaniu – obejmuje również sytuację rozpatrywaną przez Sąd Najwyższy. Oznaczałoby to, że nie kurator, lecz właściwy wójt (burmistrz, prezydent miasta) może powołać organy spółki powstałej w celu zagospodarowania wspólnoty gruntowej. Za kontrowersyjny należy uznać także pogląd SN, że spór dotyczący tego, czy dana nieruchomości przysługuje wspólnocie gruntowej, czy też gminie, należy do drogi sądowej, zwłaszcza że SN w uzasadnieniu swojej uchwały powołuje się na orzecznictwo SN potwierdzające, że sądy cywilne są związane orzeczeniami administracyjnymi wydanymi na podstawie art. 8 ust. 1 i 2 u.z.w.g., ustalającymi, które nieruchomości stanowią wspólnotę gruntową bądź mienie gromadzkie.

## 2. Nieruchomości rolne i leśne Skarbu Państwa

**1. W sprawie o ustalenie nieważności umowy sprzedaży skarbowej nieruchomości rolnej z Państwowego Funduszu Ziemi, zawartej przed wejściem w życie ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (tekst jedn.: Dz. U. 2007, Nr 231, poz. 1700), Skarb Państwa jest reprezentowany przez starostę wykonującego zadanie z zakresu administracji rządowej.**

**2. Ustalenie kandydata na nabywcę skarbowej nieruchomości rolnej decyzją wydaną na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z 12 marca 1958 r. o sprzedaży nieruchomości Państwowego Funduszu Ziemi oraz uporządkowaniu niektórych spraw związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa rolnego (Dz. U. Nr 17, poz. 71 ze zm.) nie wyłącza możliwości badania przez sąd – w sprawie o ustalenie nieważności umowy sprzedaży zawartej na podstawie tej decyzji – czy kandydat spełnia przesłanki określone w art. 160 § 1 k.c.**

Uchwała SN z 23 kwietnia 2008 r., III CZP 30/08,  
OSN 2009, nr 6, poz. 79

Sprawa, w związku z którą zostały podjęte komentowane uchwały, dotyczy ważności umowy sprzedaży nieruchomości rolnej Skarbu Państwa, zawartej na podstawie ustawy z 12 marca 1958 r. o sprzedaży nieruchomości Państwowego Funduszu Ziemi oraz uporządkowaniu niektórych spraw związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa rolnego (Dz. U. Nr 17, poz. 71 z późn. zm., powoływanej dalej jako: u.s.n.P.F.Z.).

Jak wynika z treści przytoczonych wyżej uchwał Sądu Najwyższego, przy rozpatrywaniu sprawy pojawiły się dwa podstawowe problemy. Pierwszy dotyczył zagadnienia, jaki organ jest po uchyleniu wymienionej ustawy i po wejściu w życie ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. Nr 107, poz. 464, powoływanej dalej jako: u.g.n.r.S.P.) legitymowany do reprezentowania Skarbu Państwa. Drugi problem sprowadzał się do pytania, czy sąd rozpatrujący sprawę o ważność takiej umowy jest władny badać, czy kandydat na nabywcę nieruchomości posiadał kwalifikacje rolnicze w rozumieniu art. 160 § 1 k.c., skoro kwalifikacje te ustalał organ administracyjny w ramach postępowania administracyjnego, kończącego się decyzją, której celem było wskazanie kandydata na nabywcę i ustalenie warunków umowy sprzedaży.

W myśl u.s.n.P.F.Z., sprzedaż nieruchomości odbywa się w dwóch etapach. W ramach pierwszego etapu ustalano kandydata na nabywcę i warunki sprzedaży. Ustaleń tych dokonywano w ramach postępowania administracyjnego, które kończyło się wydaniem decyzji administracyjnej. W przedmiotowej sprawie decyzja została wydana 16 września 1989 r. przez naczelnika gminy. W uzasadnieniu decyzji stwierdzono, że adresat decyzji miał kwalifikacje do prowadzenia gospodarstwa rolnego.

8 czerwca 1990 r. została zawarta umowa sprzedaży, z tym że Skarb Państwa był reprezentowany – zgodnie z wymienioną ustawą – przez bank spółdzielczy. U.s.n.P.F.Z. została uchylona przez u.g.n.r.S.P. Ostatnia z nich powierzyła gospodarowanie nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa powołanej w tym celu Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa. Co więcej, 27 maja 1990 r. weszła w życie reforma administracyjna, w wyniku której przywrócony został w Polsce samorząd terytorialny. Wskutek tej reformy gminy wchodzące w skład jednolitej administracji państwowej zostały przekształcone w gminy samorządowe. 1 stycznia 1999 r. weszła w życie kolejna reforma administracji. W jej wyniku utworzono dodatkowe jednostki samorządu terytorialnego w postaci powiatów i województw. I właśnie starostom i zarazem przewodniczącym zarządów powiatów powierzono – na podstawie ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. Nr 115, poz. 741) – gospodarowanie nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa z wyłączeniem nieruchomości, którymi gospodarowanie powierzono innej jednostce. Nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa nadal gospodaruje agencja państwowa, obecnie nosząca nazwę: Agencja Nieruchomości Rolnych (ANR).

Sąd Najwyższy w rozważaniach zmierzających do ustalenia organu właściwego do reprezentowania w postępowaniu sądowym w sprawie ważności umowy sprzedaży przez Skarb Państwa nieruchomości rolnej zawartej przed wejściem w życie u.g.n.r.S.P. brał pod uwagę ANR, właściwego wojewodę i właściwego starostę. Agencja została odrzucona z tej przyczyny, że wykonuje ona prawa rzeczowe w stosunku do nieruchomości należących do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, a nieruchomość będąca przedmiotem umowy sprzedaży zawartej w 1990 r. nie wejdzie (w razie ustalenia nieważności umowy sprzedaży) automatycznie do Zasobu. Natomiast właściwy

wojewoda został odrzucony przez SN z tej przyczyny, że – z jednej strony – brak przepisu, który wyraźnie przyznawałby wojewodom kompetencje do gospodarowania nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa niewchodzącymi w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, a z drugiej – przepisy nie pozwalają na przyjęcie istnienia domniemania kompetencji wojewodów w sprawach gospodarowania nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa

W konsekwencji Sąd Najwyższy uznał, że optymalnym i najbardziej uzasadnionym rozwiązaniem jest uznanie starosty jako *stacionis fisci* Skarbu Państwa. Kierując się treścią art. 11 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. 2004, Nr 261, poz. 2603 ze zm., powoływanej dalej jako: u.g.n.), SN stwierdził, że ustawodawca przyjął generalną normę domniemania kompetencji starosty, którą należy wyłączyć wówczas, gdy przepisy u.g.n. bądź przepisy innej ustawy wyraźnie przewidują kompetencje innego organu w zakresie reprezentowania Skarbu Państwa przy czynnościach prawnych lub procesowych dotyczących nieruchomości skarbowych. Pogląd o istnieniu domniemania potwierdza – zdaniem SN – treść art. 11a u.g.n., który czyni starostę uprawnionym do reprezentowania Skarbu Państwa przy czynnościach prawnych lub procesowych podejmowanych na rzecz lub w interesie Skarbu Państwa.

W moim przekonaniu, należy podzielić stanowisko SN. Bez wątplenia nie ma przepisu, który wyraźnie określałby organ właściwy w sprawach umów mających za przedmiot nieruchomości rolneabyte przez Skarb Państwa przed 1991 r. Wprawdzie ANR powierzono gospodarowanie nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, ale Agencja powołana jest do gospodarowania nieruchomościami będącymi już w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa. Żaden z przepisów nie przypisuje Agencji kompetencji w sprawach nieruchomości, które mogą ewentualnie wejść do Zasobu. W związku z tym o właściwości do reprezentowania Skarbu Państwa winna rozstrzygać generalna kompetencja w sprawach gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, która została przyznana starostom.

Drugie zagadnienie, którym zajmował się Sąd Najwyższy w ramach komentowanej sprawy, dotyczy styku prawa cywilnego i administracyjnego. SN stanął na stanowisku, że wadliwa decyzja administracyjna, ustalająca kandydata na nabywcę nieruchomości rolnej Skarbu Państwa i warunki sprzedaży, nie wyłącza możliwości badania przez sąd – w sprawie o ustalenie nieważności umowy sprzedaży zawartej na podstawie tej decyzji – czy kandydat spełniał przesłanki określone w wówczas obowiązującym art. 160 § 1 k.c. (czyli czy posiadał kwalifikacje rolnicze).

SN wskazał, że decyzja ustalająca kandydata jako nabywcę nieruchomości została uznana przez samorządowe kolegium za wydaną z naruszeniem prawa, lecz nie można było jej uchylić ze względu na wywołanie nieodwracalnych skutków prawnych (art. 158 § 2 k.p.a.). Jednakże SN przywołał uchwałę pełnego składu Izby Cywilnej z 25 kwietnia 1964 r. (III CO 12/64, OSN CP 1964, nr 12, poz. 244), w myśl której do stwierdzenia nieważności umowy nie jest konieczne podważenie decyzji administracyjnej, które odnosiła się do umowy. Dodatkowo za brakiem związania decyzją

administracyjną przemawiania, że chodzi o decyzję sprzeczną z prawem, w stosunku do której nie jest możliwe stwierdzenie nieważności ze względu na przeszkody przewidziane w art. 158 § 2 k.p.a. Mimo takiej konkluzji, SN podjął rozważania co do zakresu związania sądu wadliwą decyzją administracyjną – w tym przypadku w zakresie ustalenia, czy nabywca miał kwalifikacje do prowadzenia gospodarstwa rolnego.

Rozpatrując ten aspekt związania decyzjami administracyjnymi, Sąd Najwyższy powołał się na kolejną uchwałę składu siedmiu sędziów SN z 9 października 2007 r. (III CZP 46/07, OSNC 2008, nr 3, poz. 30), w której wyrażono pogląd, że wiążący jest stan prawny decyzji wynikający z jej osnowy. Dodatkowo SN wskazał, iż w doktrynie i orzecznictwie podkreśla się samodzielność sądów cywilnych przy dokonywaniu ustaleń faktycznych. W kontekście przywołanych stanowisk SN zauważył, że pogląd organu w sprawie kwalifikacji rolniczych wyrażony w uzasadnieniu decyzji stanowi ocenę prawną nieznajującą bezpośredniego odzwierciedlenia w sentencji orzeczenia oraz że jest on tylko jednym z motywów rozstrzygnięcia, przy czym nie można przyjąć, iż determinuje on jego treść.

Formuła niniejszego opracowania uniemożliwia szersze odniesienie się do zagadnienia związania ostatecznymi decyzjami administracyjnymi, zwłaszcza że jest ono przedmiotem licznych wypowiedzi doktrynalnych, a jego waga została potwierdzona w wielu orzeczeniach. Niewątpliwie ogromne piętno na poglądach dotyczących związania ostatecznymi decyzjami wycisnęło orzecznictwo SN z okresu, w którym orzeczenia nie podlegały kontroli sądów administracyjnych. Starano się wówczas rozszerzać kompetencje sądów cywilnych, aby mogły one weryfikować rozstrzygnięcia organów administracyjnych bez wzruszania samych decyzji administracyjnych. W moim przekonaniu, poglądy w sprawie związania ostatecznymi decyzjami administracyjnymi winny być poddane krytycznej analizie.

Wydaje się, że relację tę należy postrzegać bardziej formalnie. Innymi słowy – zakres związania decyzjami administracyjnymi winien być o wiele szerszy. W konsekwencji sąd cywilny powinien być związany decyzją ustalającą kandydata na nabywcę nieruchomości rolnej Skarbu Państwa, wydaną na podstawie art. 5 u.s.n.S.P. Wprawdzie ustawa nie precyzowała kryteriów wyłaniania kandydatów, ale nie może ulegać wątpliwości, że organ winien brać pod uwagę wszystkie wymagania wynikające z innych aktów prawnych, stawiane nabywcom nieruchomości rolnych, w tym wymóg posiadania kwalifikacji rolniczych określonych w art. 160 k.c. Dopuszczenie ponownego badania – tym razem przez sąd cywilny – wymogu posiadania kwalifikacji oznacza wchodzenie w kompetencje innego organu. Taka możliwość wydaje się trudna do zaakceptowania, zwłaszcza że organ administracyjny badający ponownie sprawę ustalenia kandydata na nabywcę w ramach nadzwyczajnych środków odwoławczych odmówił stwierdzenia nieważności decyzji ze względu na nieodwracalność skutków prawnych.

**W świetle art. 3 pkt 1 ustawy z 28 września 1991 r. o lasach (tekst jedn.: Dz. U. 2005, Nr 45, poz. 435 ze zm.) lasem jest także grunt o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, pokryty roślinnością leśną (uprawami leśnymi), drzewami i krzewami oraz runem leśnym, który nie spełnia żadnego dodatkowego kryterium przewidzianego w art. 3 pkt 1 lit. a), b) i c) tej ustawy.**

Wyrok SN z 28 stycznia 2009 r., IV CSK 353/08,  
OSN 2009-D, poz. 99

Wyżej przytoczona teza znalazła się w uzasadnieniu rozstrzygnięcia dotyczącego sprawy o ustalenie nieważności umowy przenoszącej własność nieruchomości, która została wniesiona do spółki tytułem aportu przez Skarb Państwa, działający przez starostę. Powództwo o ustalenie nieważności zostało wytoczone przez Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe” (PGL), będące *stacionis fisci*, podczas gdy nieruchomość o powierzchni 93,26 ha, będąca we władaniu Wojska Polskiego, została wniesiona do spółki za Skarb Państwa przez właściwego starostę. W chwili zawierania umowy nieruchomość była porośnięta lasem, w ewidencji gruntów oznaczono ją jako „tereny różne”, natomiast w księgach wieczystych figurowała jako działka rolna. Po zawarciu umowy przeniesienia własności sporna nieruchomość, nadal porośnięta roślinnością leśną (sosny, świerki i brzozy w wieku 30-35 lat), oznaczona została w księdze wieczystej jako „tereny różne i lasy”. Ujęto ją również w uproszczonym planie urządzenia lasu. Jako przyczynę nieważności PGL podniosło, że przedmiotowa nieruchomość stanowiła las w rozumieniu art. 3 ustawy o lasach, co oznaczało, iż kompetencje do zarządzania tą nieruchomością przysługiwały PGL, a nie właściwemu staroście. W konsekwencji rozstrzygnięcie sprawy zależy od wykładni definicji lasu, zawartej w art. 3 ustawy o lasach.

W myśl art. 3 ustawy o lasach lasem w rozumieniu ustawy jest grunt:

1) o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, pokryty roślinnością leśną (uprawami leśnymi) – drzewami i krzewami oraz runem leśnym – lub przejściowo jej pozbawiony:

- a) przeznaczony do produkcji leśnej, lub
- b) stanowiący rezerwat przyrody lub wchodzący w skład parku narodowego, albo
- c) wpisany do rejestru zabytków;

2) związany z gospodarką leśną, zajęty pod wykorzystywane dla potrzeb gospodarki leśnej: budynki i budowle, urządzenia melioracji wodnych, linie podziału przestrzennego lasu, drogi leśne, tereny pod liniami energetycznymi, szkółki leśne, miejsca składowania drewna, a także wykorzystywany na parkingi leśne i urządzenia turystyczne.

Zdaniem Sądu Najwyższego, wymagania zawarte w art. 3 pkt 1 lit. a), b) i c) ustawy o lasach dotyczą gruntów o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha przejściowo pozbawionych roślinności leśnej. Innymi słowy – grunt leśny pokryty roślin-

nością leśną jest zawsze lasem w rozumieniu ustawy o lasach, nawet jeśli nie jest przeznaczony do produkcji leśnej, nie stanowi rezerwatu przyrody, nie wchodzi w skład parku narodowego ani nie jest wpisany do rejestru zabytków.

SN zauważył, że wykładnia gramatyczna art. 3 ustawy o lasach nie prowadzi do jednoznacznych wniosków. Jednakże trudno byłoby zaakceptować wniosek, że np. gruntu o powierzchni 10 ha, pokrytego roślinnością leśną, nie można byłoby uważać za las dlatego, iż nie jest on przeznaczony do produkcji leśnej, nie stanowi rezerwatu przyrody, nie wchodzi w skład parku narodowego, ani nie jest wpisany do rejestru zabytków, zwłaszcza że ustawa ma zastosowanie do wszystkich lasów bez względu na formę ich własności. Ale podstawowy argument przeciwko stosowaniu do gruntów pokrytych roślinnością leśną wymogów określonych w podpunktach od a) do c) wynika z faktu, że w praktyce występują zasadnicze trudności w ustaleniu, czy dany grunt jest przeznaczony do produkcji leśnej. Nie bardzo bowiem wiadomo – jak zauważa SN – czy kierować się przy tym ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego, faktem istnienia planu urządzenia lasu, czy też zapisami w ewidencji gruntów i budynków. Z rozważań Sądu wynika zatem, że skoro w odniesieniu do gruntów pokrytych roślinnością leśną nie można z powodu trudności stosować wymagania określonego w lit. a), to w konsekwencji nie powinno stosować się również wymagań przewidzianych w lit. b) i c).

Moim zdaniem, argumentacja Sądu Najwyższego nie jest przejrzysta i w konsekwencji przekonująca. Z pewnością występowanie trudności w ustaleniu, że grunt jest przeznaczony do produkcji leśnej, nie wystarcza do wyciągnięcia wniosku, iż kryterium to traci znaczenie przy kwalifikowaniu gruntów pokrytych roślinnością leśną. Można co najwyżej stwierdzić, że warunki wymienione lit. a)-c) nie mają większego znaczenia dla kwalifikowania gruntów pokrytych roślinnością leśną, ponieważ już z samego faktu, iż są one pokryte taką roślinnością, wynika, że grunty te są przeznaczone do produkcji leśnej. Nie można jednak wykluczyć, że tego rodzaju grunty (tj. pokryte roślinnością leśną) są przeznaczone na inne cele niż leśne. Inne przeznaczenie może wynikać z planów zagospodarowania przestrzennego lub innych dokumentów, a także z zapisów w ewidencji gruntów dokonywanych na ich podstawie.

W związku z tym nie można wykluczyć, że grunt pokryty roślinnością leśną, ujęty w ewidencji jako „tereny różne”, nie powinien być traktowany jako las w rozumieniu ustawy o lasach. Należałoby zbadać przyczyny takiej kwalifikacji gruntów pokrytych roślinnością leśną. Jest oczywiste, że wymagania przewidziane w podpunktach a)-c) są szczególnie istotne w odniesieniu do gruntów, które przejściowo zostały pozbawione roślinności leśnej. Zatem ważne jest przeznaczenie gruntu pozbawionego przejściowo roślinności leśnej do produkcji leśnej, wynikające z dokumentacji, czy też jego miejsce położenia (rezerwat, park narodowy, teren wpisany do rejestru zabytków), aczkolwiek i tak w odniesieniu do tego rodzaju gruntów podstawową kwestią będzie ustalenie kryteriów przejściowego charakteru utraty roślinności leśnej.



Warto zauważyć, że pod koniec uzasadnienia znalazła się wypowiedź Sądu Najwyższego o charakterze generalnym, mająca znaczenie także w wypadku kwalifikowania innego rodzaju gruntów (np. rolnych). Otóż według SN, zapisy w ewidencji gruntów nie są przesądzające przy kwalifikowaniu danego rodzaju gruntów, ponieważ dane zawarte w tym zbiorze nie są na bieżąco aktualizowane. Dlatego też winno ustalać się aktualny sposób wykorzystywania danej nieruchomości, a zapisy w ewidencji gruntów mogą mieć tylko pomocnicze znaczenie. Ze swej strony dodam, że dane z ewidencji mogą być wiążące dopiero wówczas, gdy odwołuje się do nich wprost oznaczony przepis.

### 3. Scalenie gruntów rolnych

**Nieruchomość wydzielona w wyniku scalenia przeprowadzonego na podstawie ustawy z 26 marca 1982 r. o scaleniu i wymianie gruntów (Dz. U. Nr 11, poz. 80 ze zm.) w zamian za grunty stanowiące własność uczestnika oraz innego właściciela, nieuczestniczącego w tym postępowaniu, stanowi przedmiot ich współwłasności.**

Uchwała SN z 18 grudnia 2008 r., III CZP 125/08,  
OSN 2009, nr 11, poz. 149<sup>23</sup>

Treść uchwały sugeruje, że problem prawny zrodził się na tle sytuacji, w której właściciel nieruchomości nie uczestniczył w postępowaniu scaleniowym uregulowanym w ustawie z 26 marca 1982 r. o scaleniu i wymianie gruntów (Dz. U. Nr 11, poz. 80 ze zm.). Postawione Sądowi Najwyższemu pytanie zdaje się potwierdzać tę sugestię. Otóż zapytano SN, czy osoba będącą właścicielem nieruchomości objętej postępowaniem scaleniowym, która jednak nie uczestniczyła w tym postępowaniu, staje się współwłaścicielem nieruchomości poscaleniowej, obejmującej jej przedscaleniowy grunt, czy współwłaścicielem nieruchomości wydzielonej tytułem ekwiwalentu uczestnikowi postępowania, czy też zachowuje ona wyłączne prawo własności gruntu w granicach sprzed postępowania scaleniowego bez potrzeby dokonywania zniesienia współwłasności nieruchomości poscaleniowej, obejmującej jej przedscaleniowy grunt.

Z treści uzasadnienia wynika, że sprawa dotyczyła sytuacji, w której osoba, nieuczestnicząca w postępowaniu scaleniowym była tylko współwłaścicielem nieruchomości, a drugi współwłaściciel był traktowany równocześnie jako samoistny posiadacz części wspólnej nieruchomości. Sąd Najwyższy przyjął, że nieruchomość otrzymana w ramach postępowania scaleniowego w zamian za nieruchomość stanowiącą przedmiot współwłasności staje się także współwłasnością współwłaściciela, który nie uczestniczył w postępowaniu scaleniowym.

<sup>23</sup> Uchwała ta jest też przedmiotem glosy A. Zielińskiego, publikowanej w tym numerze „Przeglądu Prawa Rolnego”.

W uzasadnieniu Sąd podkreślił, że postępowanie scaleniowe toczyło się w okresie obowiązywania ustawy z 26 marca 1982 r. o scaleniu gruntów w pierwotnym brzmieniu (Dz. U. Nr 11, poz. 80 ze zm.; instytucję wymiany dodano do ustawy w 1989 r.), a więc w okresie obowiązywania art. 25 ust. 1 stanowiącego, że decyzja scaleniowa nie przesądza tytułu własności gruntów wydzielonych w zamian za grunty posiadane przed scaleniem. Nowela ustawy z 1989 r. zmieniła treść wspomnianego przepisu w ten sposób, że odtąd decyzja scaleniowa nie narusza praw osób trzecich gruntów wydzielonych w zamian za grunty posiadane przed scaleniem. Tak brzmiący przepis zawiera tekst jednolity tej ustawy (art. 29 ust. 1 zd. 2 tekstu jednolitego z 2003 r., Dz. U. Nr 178, poz. 1749 ze zm.). Sąd Najwyższy stwierdził, że mimo tej zmiany wykładnia art. 25 u.s.w.g. zachowała aktualność. W związku z tym SN odwołał się do panującego w doktrynie i orzecznictwie poglądu o deklaratoryjnym charakterze decyzji scaleniowej.

W konsekwencji SN stwierdził, że decyzja scaleniowa nie może być podstawą nabycia własności gruntu przez jego samoistnego posiadacza, który był uczestnikiem postępowania scaleniowego. W uzupełnieniu tego poglądu SN zauważył, że decyzja scaleniowa ma jednak charakter konstytucyjny w tym znaczeniu, iż powoduje powstanie nowych nieruchomości. Dlatego też Sąd odrzucił koncepcję, że właściciel gruntów objętych scaleniem, który nie był uczestnikiem postępowania scaleniowego, zachowuje prawo własności gruntów w granicach sprzed postępowania scaleniowego. W konsekwencji w świetle art. 25 ust. 1 ustawy o scaleniu gruntów problemem jest tylko to, czy przepis ten, mówiący o nieprzesądzeniu tytułu własności, dotyczy gruntów, w skład których zostały włączone grunty przedscaleniowe, czy też gruntów przyznanych jako ekwiwalent za grunty.

Zdaniem Sądu Najwyższego, kwestię własności właściciela, który nie uczestniczył w postępowaniu scaleniowym, należy wiązać z gruntami stanowiącymi ekwiwalent gruntów przedscaleniowych, a nie z gruntami, w skład których weszły grunty stanowiące współwłasność tej osoby. SN wskazała, że ustawa o scaleniu gruntów nie odwołuje się do kryterium powierzchniowego, lecz do kryterium ekwiwalentności wartości szacunkowej gruntów sprzed scalenia i gruntów otrzymywanych w wyniku scalenia. Rozważania Sądu prowadzą do wniosku, że właściciel, który w postępowaniu scaleniowym był „zastępowany” przez samoistnego posiadacza, staje się właścicielem nieruchomości „przydzielonej” temu posiadaczowi. W odniesieniu do nieruchomości stanowiącej współwłasność oznacza to, że nieruchomość stanowiąca ekwiwalent wspólnej nieruchomości staje się współwłasnością tych samych współwłaścicieli, nawet jeśli któryś z nich nie brał udziału w postępowaniu scaleniowym. Ponadto SN przypomniał, że możliwość powstania współwłasności gruntów wydzielonych w wyniku scalenia jest akceptowana w literaturze i w orzecznictwie.

W moim przekonaniu, komentowana uchwała jest z materialnego punktu widzenia trafna, ale nasuwa poważne zastrzeżenia z punktu widzenia proceduralnego. Niewątpliwie współwłaściciele nieruchomości objętej postępowaniem scaleniowym winni stać się współwłaścicielami w tych samych udziałach nieruchomości otrzyma-

nej w zamian za dotychczasową nieruchomość, której powierzchnia ustalana jest przy uwzględnieniu kryterium wartości szacunkowej. I taki skutek winien wystąpić niezależnie od tego, czy wszyscy współwłaściciele uczestniczą w postępowaniu scaleniowym, czy też są oni niejako zastępowani przez samoistnego posiadacza.

Oznacza to, że w decyzji scaleniowej jako właściciele takiej nieruchomości winni być wymieni wszyscy współwłaściciele, a nie tylko ci, którzy brali udział w postępowaniu scaleniowym, tym bardziej że w decyzji tej nie powinien być wymieniany posiadacz samoistny danej nieruchomości, lecz osoba niebiorąca udziału w postępowaniu, figurująca w dokumentach (zwłaszcza w księgach wieczystych) jako właściciel (współwłaściciel). Problem powstaje wówczas, gdy w decyzji scaleniowej nie wymienia się wszystkich współwłaścicieli nieruchomości otrzymanej wskutek scalenia. W rozpatrywanym przypadku własność w decyzji scaleniowej przypisano jednemu ze współwłaścicieli, który był traktowany jednocześnie jako samoistny posiadacz całej nieruchomości. Należy zatem zapytać, jakie są skutki takiej decyzji scaleniowej.

Generalnie przyjmuje się, że w ramach postępowania sądowego można po – zakończeniu postępowania scaleniowego – weryfikować sądownie prawo własności takiej nieruchomości. Możliwość taką wywodzi się z powszechnie akceptowanego poglądu o deklaratoryjnym charakterze decyzji scaleniowej. Nie podzielam tego poglądu. Moim zdaniem, decyzja scaleniowa jest decyzją konstytutywną w pełni tego słowa znaczeniu. Ma ona taki charakter również w odniesieniu do uczestnika scalenia będącego właścicielem, który zachowuje swoje dotychczasowe grunty.

Przepis art. 25 ust. 1 u.s.g. w pierwotnym brzmieniu oznaczał tylko tyle, że decyzja scaleniowa nie może zmieniać tytułu prawnego do otrzymanych w scaleniu gruntów, tzn. jeżeli uczestnik był właścicielem, to nadal będzie właścicielem otrzymanych gruntów; jeżeli był posiadaczem, to nadal będzie tylko posiadaczem; jeżeli był użytkownikiem wieczystym, to nadal będzie tylko użytkownikiem wieczystym itd. Natomiast nie powinno ulegać wątpliwości, że decyzja scaleniowa stanowi nowy tytuł prawny do gruntów otrzymanych w ramach postępowania scaleniowego, nawet jeśli byłyby to dotychczasowe grunty. Decyzja ta powinna być ujawniona w księgach wieczystych jako podstawa nabycia własności nieruchomości przez każdego właściciela nieruchomości objętej postępowaniem scaleniowym.

Nie może być tak, że grunt jest objęty postępowaniem scaleniowym, a w księdze wieczystej – jako podstawa nabycia – nadal będzie widnieć wcześniejsza podstawa nabycia nieruchomości, i nie może być tak, że dla niektórych uczestników decyzja scaleniowa będzie miała charakter deklaratoryjny, a dla innych konstytutywny. W związku z tym uważam, że sąd cywilny jest związany treścią decyzji scaleniowej i nie może wbrew jej treści ustalać prawa do nieruchomości objętych postępowaniem scaleniowym. Co więcej, takiej możliwości sąd nie powinien mieć, jeżeli decyzję scaleniową traktuje się jako deklaratoryjną. Weryfikacja tytułów prawnych wynikających z ostatecznej decyzji scaleniowej może nastąpić tylko w ramach nadzwyczajnych środków odwoławczych uregulowanych w k.p.a., mimo komplikacji z tym związanych.

ZYGMUNT TRUSZKIEWICZ